

SECRETARIA DE ASSESSORAMENTO DA DEFESA NACIONAL

Doutrina Básica de Mobilização Nacional

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE ASSESSORAMENTO DA DEFESA NACIONAL

D O U T R I N A B Á S I C A

D E

M O B I L I Z A Ç Ã O N A C I O N A L

ESTA DOUTRINA BÁSICA FOI APROVADA PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, ATRAVÉS DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N° 006, DE 14 DE SETEMBRO DE 1987, DA ENTÃO SG/SCN.

DOUTRINA BÁSICA DE MOBILZAÇÃO NACIONAL

Í N D I C E

DOUTRINA BÁSICA DE MOBILIZAÇÃO NACIONAL

1. FINALIDADE

O presente documento tem por finalidade fixar os fundamentos doutrinários a serem considerados no trato das atividades da Mobilização, substituindo, por conseguinte, as Bases da Doutrina Nacional de Mobilização, aprovadas pela Exposição de Motivos n° 002/83 da então SG/SCN.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A 2ª Grande Guerra pode ser considerada como um marco na evolução da Doutrina Militar pelas profundas repercussões que apresentou, fruto da sua longa duração, da sua amplitude geográfica e do volume e sofisticação dos meios nela utilizados.

A Mobilização Militar destacou-se com um dos setores mais afetados, pois essas repercussões alteraram o próprio conceito da Mobilização, aumentando o seu campo de atuação, enfatizando a necessidade de planejamento mais amplos e pormenorizados, reduzindo prazos e exigindo maior rapidez nas ações a realizar.

O antigo entendimento do termo – transformar a estrutura militar de paz para uma estrutura militar de guerra – foi ampliado para constituir um amplo e complexo conjunto de atividades diversas, envolvendo todas as Expressões do Poder Nacional.

Por outro lado, os conflitos atuais normalmente têm início sem serem antecedidos pelos longos períodos de tensão política, sendo, também, prática usual, nos últimos tempos, o desencadeamento de operações militares sem prévia e formal declaração de guerra. Em conseqüência disso e também devido à rapidez com que se processa o desenvolvimento científico-tecnológico hodierno, os prazos de Mobilização passaram a ser extremante críticos, exigindo que ela seja planejada e preparada com eficácia, ainda em tempo de paz.

Ao se focalizar a Mobilização cabe ressaltar a sua estreita vinculação com a Logística.

3. LOGÍSTICA NACIONAL

A palavra logística foi inicialmente empregada no sentido de englobar as atividades de suprimento e de transporte de tropas, durante a Primeira Guerra Mundial. Nos dias atuais, por se fazer presente em todas as Expressões do Poder Nacional, ora prevendo, ora provendo os meios necessários impostos pelas Ações Estratégicas, o entendimento de Logística, extravasando o campo militar e da Segurança Nacional, passou a ser mais abrangente e, por isso, adotou-s a expressão Logística Nacional, que engloba também o campo do Desenvolvimento, podendo ser assim conceituada:

> *“Logística Nacional é o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e meios necessários à realização das ações impostas pela Estratégia Nacional”.*

O que se verifica é que, na íntima correlação entre o Desenvolvimento e a Segurança, a Logística Nacional destina-se a englobar as atividades de previsão e de provisão dos recursos e meios necessários à realização das ações impostas tanto pela Estratégia de Desenvolvimento, quanto pela de Segurança.

Uma vez definidas as Ações Estratégicas a serem realizadas, torna-se necessário efetuar o levantamento dos recursos e meios de toda ordem indispensáveis à concretização daquelas ações, obtê-los e, posteriormente, proceder à sua distribuição. Esta seqüência de atividades define, basicamente, o papel da Logística Nacional que, em situações normais e mesmo em algumas emergenciais, encontra, dentro da capacidade do Poder Nacional, os meios necessários para atender às ações impostas pela Estratégia Nacional.

As atividades da Logística Nacional, portanto, são permanentes e existirão, tanto nas situações de normalidade da vida nacional, quanto nas emergenciais.

Em situação de normalidade, a Logística Nacional continuamente obtém os recursos e meios necessários às Ações Estratégicas, valendo-se de procedimentos usuais decorrentes da estrutura jurídico-administrativa do Estado e das regras que presidem suas relações com as pessoas físicas ou jurídicas do Direito Privado. Para tal, as operações fundamentais ou atividades básicas da Logística constituem-se em:

- determinar **Necessidades;**
- confrontar **Necessidades** com **Disponibilidades;**
- realizar a **Obtenção** dos recursos e meios necessários; e
- promover sua **Distribuição**, dentro dos prazos previamente estabelecidos.

Conseqüentemente, a atividade de Logística Nacional, atuando nos campos da Segurança e do Desenvolvimento procura:

a. na **verificação das Disponibilidades** da nação, a interpretação e posterior exame prospectivo sobre a realidade política, econômica, psicossocial e militar, no âmbito interno e externo;

b. a **identificação dos recursos e meios para atendimento das Necessidades** básicas impostas pelas Ações Estratégicas, em todas as Expressões do Poder;

c. no **confronto entre Disponibilidades e Necessidades**, a previsão de atendimento daqueles recursos e meios;e

d. a **Obtenção dos recursos e sua Distribuição**, o que se insere no contexto dos planos nacionais.

De tudo que foi dito depreende-se, finalmente, que a Logística Nacional, atuando intensamente nos campos da Segurança e do Desenvolvimento, ao prever e prover os recursos e meios necessários à realização das ações impostas pela Estratégia Nacional, visa à capacitação dos País a conquistar e/ou manter seus Objetivos Nacionais Permanentes.

Entretanto, fatores diversos poderão fazer com que os recursos e meios colocados à disposição pela Logística Nacional, no campo da Segurança Nacional, sejam insuficientes para fazer face à determinadas ameaças iminentes, tornando-se necessária a adoção de **Ações Estratégicas de Emergência**, caracterizadas como aquelas ações que permitem atender a situações que recomendam ou exigem

medidas incomuns, não rotineiras, até mesmo excepcionais, para serem eficazmente enfrentadas. Neste caso, o Estado poderá lançar mão de outro instrumento mais incisivo – a Mobilização Nacional – que sintetiza o conjunto de atividades visando à obtenção daqueles recursos e meios que a Logística Nacional não pôde proporcionar em tempo hábil.

4. MOBILIZAÇÃO NACIONAL

a. **Conceituação**

Quando uma situação de emergência, configurada no campo da Segurança Nacional, caracterizar a necessidade imediata dos recursos e meios previstos para a consecução das Ações Estratégicas que a Logística não tenha suprido ou não possa atender, segundo os procedimentos habituais, bem como de outros adicionais, caberá ao governo acionar medidas extraordinárias visando à obtenção desses recursos e meios, através da Mobilização Nacional.

A Mobilização Nacional, ao acompanhar passo a passo, o trabalho desenvolvido pela Logística, procura de forma rápida, harmoniosa e compulsória, superar as necessidades não atendidas pela última, no campo da Segurança Nacional.

O entendimento fundamental que se deve ter é que cabe à Mobilização completar e complementar a Logística, atendendo às necessidades que não puderem ser supridas pro esta última; e que a Logística Nacional, funcionando especificamente em cada setor, ou em cada ramo da estrutura administrativa governamental, será o ponto de partida para um planejamento racional da Mobilização Nacional.

A Mobilização Nacional pode ser, então, conceituada como:

> ***“Conjunto de atividades empreendidas pelo Estado, ou por ele orientadas, desde a situação de normalidade, completando e complementando a Logística Nacional, com o propósito de capacitar o Poder Nacional a realizar ações estratégicas, no campo da Segurança Nacional, para fazer face a uma situação de emergência, decorrente da iminência de concretização ou efetivação de uma Hipótese de Guerra”.***

Em síntese, a Mobilização Nacional, com o propósito de condicionar a Nação para a condução de um conflito, visa às transferências de recursos e meios de toda ordem do Poder Nacional, requeridas pelas Ações Estratégicas de Emergência, com o mínimo de sacrifício à vida nacional. Essas transferências devem processar-se entre:

- os campos do Desenvolvimento e da Segurança;
- as Expressões do Poder Nacional; e
- os vários elementos constituídos de uma mesma Expressão do Poder Nacional.

Por outro lado, as necessidades, em geral, superam as disponibilidades, motivo por que a Mobilização Nacional deve atuar, também, sobre o Potencial Nacional, promovendo, compulsória e aceleradamente, a produção oportuna de recursos e meios adicionais. Antes mesmo de decretada a Mobilização, durante as situações normais, os órgãos dela encarregados devem acompanhar permanentemente as necessidades previstas para a realização das Ações

Estratégicas, ainda não superadas pela Logística Nacional, mantendo atualizado o seu planejamento. Essa é uma importante razão pela qual a Mobilização Nacional procura, durante as situações normais, influir nas programações para o Desenvolvimento com o propósito de criar condições que, nas situações de emergência, permitam um acelerado e eficaz emprego do Poder Nacional.

A Mobilização Nacional deve, então, ser apreciada sob dois aspectos distintos:

- Como **atividade** ou **conjunto de atividades** desenvolvidas desde o tempo de paz, em todas as Expressões do Poder nacional, visando à consecução de Objetivos estabelecidos por uma Política de Mobilização.

- Como um **estado** ou **situação emergencial** em que todas as forças da Nação são compelidas a fazer face às contingências decorrentes de uma guerra:

Considerando que as atividades de Mobilização se desenvolvem tanto em situação de normalidade como nas situações de emergência, é lícito estabelecer-se um faseamento na Mobilização Nacional que identifique as diferentes atividades e atribuições dos órgãos de Mobilização. Divide-se, pois, a Mobilização Nacional, em duas fases, a saber:

- **Preparo da Mobilização Nacional;**
- **Execução da Mobilização Nacional.**

b. **Amplitude da Mobilização**

A Mobilização Nacional, quanto à sua amplitude, poderá ser **Total** ou **Parcial.**

A **Mobilização Total** é aquela em que a emergência configurada possa exigir o acionamento da totalidade dos recursos do Poder Nacional, em todas suas Expressões. Será **Parcial** se apenas parte deles for cogitada. O diploma legal que decretará a execução da Mobilização deverá especificar sua abrangência.

c. **Hipótese de Guerra - HG**

As Hipóteses de Guerra, formuladas no contexto do Planejamento da Ação Governamental, são os elementos primordiais para o Planejamento da Mobilização Nacional. Elas implicam, precipuamente, no emprego da Expressão Militar do Poder Nacional; nesse caso, os Ministérios Militares e o Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA, considerando cada HG, darão início ao Planejamento Militar para a Guerra.

As Hipóteses de Guerra servem, por conseguinte, de base para o Planejamento de Guerra. Elas normalmente conterão: a sua definição, as suas variantes, o grau de ameaça, o prazo para sua concretização, as áreas envolvidas e as possibilidades do inimigo.

A partir das Ações Estratégicas e Necessidades Básicas traçadas no Planejamento de Guerra, serão relacionados todos os meios para atender às Hipóteses de Guerra. O confronto com as disponibilidades da Nação, deverá gerar, através de um planejamento à nível das Forças Singulares, os respectivos Planos

Diretores, Planos de Ação, Planos de Equipamentos ou de Reaparelhamento, onde assumem relevância os prazos de concretização previstos e os recursos a serem alocados para atendimento das necessidades; caso sejam antecipados os prazos ou escassos os recursos, a Nação deverá adotar medidas extraordinárias para seu atendimento, campo de atuação da Mobilização Nacional, que, para um desempenho eficaz, necessita de um planejamento antecipado, desde a situação de normalidade, que se consubstancia na fase de Preparo. Procedimento similar deverá ser adotado pelas demais Expressões do Poder.

d. **Preparo da Mobilização**

Um aspecto de suma importância que deve ser ressaltado na Mobilização Nacional é o fato de que ela exige um Preparo meticuloso, desde a época de normalidade, para que seja assegurada eficácia, quando sua execução se impuser.

Conseqüentemente, as seguintes tarefas deverão ser executadas durante o Preparo da Mobilização.

- Planejar todas as atividades relacionadas com a Execução da Mobilização;
- Tomar medidas que incentivem e fortaleçam o Poder Nacional e facilitem a transformação do Potencial em Poder;
- Exercitar essas atividades, testando-as e corrigindo suas possíveis falhas.

Assim, o preparo da Mobilização Nacional é conceituado como:

"Conjunto de atividades empreendidas ou orientadas pelo Estado, desde a situação normal, visando a facilitar a execução da Mobilização Nacional".

É no Preparo que a Mobilização vai estimular o fortalecimento do Poder Nacional, devendo, portando, ser conduzido em harmonia com a conjuntura do País.

Atividades de investimento relacionadas com a Mobilização deverão ser desenvolvidas e encaradas como um meio de facilitar a transformação de Potencial em Poder, sem comprometimento do Desenvolvimento Nacional. É necessário, portanto, que durante o Preparo da Mobilização, sejam considerados prioritários os investimentos que tenham caráter ambivalente, isto, é os que se destinando ao Desenvolvimento possam servir à Segurança e vice-versa.

No confronto de necessidades com possibilidades, raramente, na atualidade, as primeiras serão superadas pelas últimas; fatores como a antecipação de prazos na concretização de uma Hipótese de Guerra, carência de recursos alocados oportunamente para o campo da Segurança ou mesmo não adequação do Poder Nacional, contribuirão para que, ante a iminência de um conflito armado, dificilmente a Nação deixe de ser mobilizada. Cabe, por conseguinte, à Mobilização Nacional, em sua fase de Preparo, um permanente e dinâmico acompanhamento da atividade de Logística Nacional, com o intuito de habilitar-se ao provimento das necessidades não supridas por esta, seja por meio de transferência de recursos ou até mesmo pela apresentação de soluções alternativas, de forma acelerada e compulsória.

O preparo da Mobilização é, então, o recurso de que se vale o País para prever o incremento e o redirecionamento do Poder Nacional, em prol da Segurança Nacional, minimizando os efeitos negativos no atendimento das necessidades vitais da Nação, o que exigirá um entrosamento tão íntimo entre as atividades de Logística e

as de Mobilização que, por vezes, não será fácil distinguir onde termina uma e inicia outra.

e. **Execução da Mobilização Nacional**

A segunda Fase da Mobilização Nacional, ou seja, a sua Execução, ou ainda, a Mobilização propriamente dita, é conceituada como:

> "***Conjunto de atividades que, apos decretada a Mobilização são empreendidas pelo Estado de modo acelerado e compulsório, a fim de transferir meios existentes no Poder Nacional e promover a produção oportuna de meios adicionais".***

Reconhecida a situação de emergência e decretada a Mobilização, total ou parcial, tem início à fase da Execução. Neste ponto a Nação deve estar apta a, rapidamente, transferir meios e expandir a produção de recursos adicionais, de forma acelerada e compulsória, pois uma resposta concreta e imediata no atendimento das necessidades é imperiosa. Desta forma, torna-se imprescindível a fixação, na fase de Preparo, dos "**níveis de mobilização"** a serem alcançados, níveis estes sendo entendidos como o relacionamento, em ordem de prioridade, das necessidades não atendidas pela Logística e os prazos requeridos para sua consecução. Isto porque a exigüidade de tempo para a execução de uma mobilização, nos dias atuais, recomenda um estado de prontidão compatível.

As ações decorrentes da Execução da Mobilização certamente causarão transtornos à vida nacional, com intensidade ditada pela forma com que o Preparo da Mobilização, em grande parte inserido no contexto do Desenvolvimento, for planejado e executado. Por conseguinte, a maior ou menor facilidade que tem a Nação de passar de uma situação normal para uma situação de emergência de grau excepcional é aferida através da **Capacidade de Mobilização**, que se conceitua como:

> ***"Grau de aptidão que tem uma Nação de, em tempo oportuno, passar de uma situação de paz para uma de guerra, com o máximo de eficácia e um mínimo de transtornos para a vida nacional".***

5. A MOBILIZAÇÃO NAS EXPRESSÕES DO PODER NACIONAL

A atuação da Mobilização Nacional seja na transferência de recursos e meios do Poder Nacional, seja na transformação de parcela do Potencial Nacional em meios adicionais, exige medidas nas diversas Expressões do Poder Nacional.

No decurso de sua atuação, a Mobilização Nacional apóia-se acentuadamente na Expressão Econômica, como fonte da maioria dos recursos tangíveis, e na Expressão Militar, como a maior utilizadora destes. Nas Expressões Políticas e Pscicossocial são realizadas Ações de Mobilização sumamente importantes também, destinadas à adaptação da ordem jurídico-administrativa do Estado e, principalmente, à obtenção de respaldo e aceitação, perante a sociedade, das ações a serem desencadeadas.

a. **Expressão Econômica**

Na Expressão Econômica, as ações da Mobilização Nacional têm grande amplitude e intensidade. É inegável que, em situação de beligerância, o contendor que dispuser de maior capacidade econômica levará sensível vantagem. Entretanto, torna-se necessário que, desde os tempos de paz, sejam criadas as condições para a acelerada e eficaz adaptação da economia ao atendimento da emergência que vier a se configurar, no campo da Segurança Nacional. Dentre medidas a serem consideradas destacam-se:

- Estabelecimento de níveis de estocagem e controle de materiais críticos e estratégicos.
- Pesquisa, desenvolvimento e produção de insumos alternativos.
- Adequação da infra-estrutura viária e de comunicação para fins militares.
- Compatibilização dos interesses do Preparo da Mobilização com os Planos Nacionais.
- Desenvolvimento de tecnologia autóctone.
- Incremento à produção, padronização e nacionalização de produtos de interesse da Mobilização Nacional.
- Cadastramento industrial, objetivando possíveis transformações ou conversões de linhas de produção.
- Controle das importações e exportações.

Cumpre também à Mobilização Nacional, no âmbito da Expressão Econômica, a tarefa de promover a transformação de atividades produtivas e a de regular e controlar as atividades monetárias, creditícias e fiscais.

Tem relevo, aqui, a Mobilização Industrial, por sua enorme importância no conjunto da Mobilização Nacional, com imediatas e profundas repercussões em todas as Expressões do Poder. Seu preparo envolve aspectos técnicos e científicos complexos, que podem atingir interesses quase sempre conflitantes e exigir o empenho de recursos, às vezes escassos, tornando impositivo um planejamento cuidadoso.

As atividades da Mobilização Nacional na Expressão Econômica visam, pois, a adaptar a ordem econômica vigente ou, seja, a **Economia de Paz**, a uma nova situação, equilibrando as exigências, decorrentes da situação de emergência, com o atendimento das necessidades requeridas pelas ações correntes da vida nacional: é a **Economia de Guerra.** Isto porque toda a atividade de Logística Nacional, voltada, basicamente, para o Desenvolvimento, em tempo de paz, deve orientar-se de maneira rápida e harmoniosa para à Segurança Nacional, que assume caráter prioritário, ante a iminência ou mesmo concretização de uma Hipótese de Guerra. Deve-se, entretanto, enfatizar que a concretização de uma Hipótese de Guerra, dependendo de sua gravidade ou da adequação do Poder Nacional para superá-la, não necessariamente conduzirá a Nação à adoção de um regime de **Economia de Guerra**. Em outras palavras; a tarefa básica da Mobilização, na Expressão Econômica, consiste em promover uma transição harmoniosa entre a Economia de Paz e a Economia de Guerra, caracterizando o que, por muitos estudiosos, é chamado de **Economia de Transição.**

A Mobilização Econômica funciona então como um complemento da Logística na fase da Economia de Transição, o que não significa que deva encerrar suas atividades tão logo seja atingido, pelo país, o regime de Economia de Guerra; sua atividade deve continuar intensa, no sentido de promover novos acertos

emergenciais na economia, canalizando mais recursos adicionais para a Segurança ou para o Desenvolvimento, neste último caso marcando o início do processo de Desmobilização, ou seja a nova Economia de Transição para o retorno à normalidade.

b. **Expressão Militar**

Na Expressão Militar, dependendo o vulto da natureza das ações a serem empreendidas, as Forças Armadas transformar-se-ão nas grandes utilizadoras dos recursos e meios do Poder Nacional, sejam eles humanos, materiais ou financeiros.

A Mobilização Militar deve ser planejada de modo a assegurar os recursos necessários à rápida transformação estrutural das Forças Armadas, fornecendo-lhes pessoal com a habilitação requerida para preenchimento de claros e para os recompletamentos, além do material e dos serviços na qualidade, quantidade e especificações solicitadas.

Desta forma, algumas das atividades básicas a serem empreendidas, durante a fase de Preparo, são:

- Colocação de encomendas educativas nas indústrias.
- Formação e cadastramento de reservas aptas.
- Incremento de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos de interesse militar.
- Busca de padronização e nacionalização de materiais e itens de interesse militar.

O planejamento da Mobilização Militar terá como referência as necessidades dos meios requeridos para a consecução das Ações Estratégicas, levantadas e comparadas, pela Logística Militar, com as disponibilidades do Poder Nacional; desse confronto resultará o conhecimento das carências que à Mobilização buscará, de forma acelerada e compulsória, suprir e suplantar, caso a Logística não as tenha superado nos prazos previstos.

c. **Expressão Política**

A Mobilização Política deverá proporcionar uma estrutura política que permita à Nação fazer face às modificações necessárias à transformação do estado de paz para o de guerra. Tal situação de emergência normalmente impõe, nos Estados democráticos, maior concentração de autoridade no Poder Executivo e limitação de certas liberdades individuais, permitindo ao Estado intervenção mais ampla na condução do País. É imprescindível, portanto, buscar o apoio dos Partidos Políticos no sentido de proporcionar a necessária cobertura às ações do Governo.

- Poder Executivo
  Condução, coordenação e fiscalização do processo administrativo.
  Atuação em âmbito internacional.

- Poder Legislativo
  Adequação da legislação e elaboração de novos instrumentos legais.
  Criação de instrumento que dêem respaldo aos atos do Executivo.

- Poder Judiciário
  Dinamização do processo de aplicação das leis, dos princípios e das normas jurídicas, requeridas pela conjuntura.

- Partidos Políticos
  Adoção de medidas em apoio ao esforço nacional de Mobilização.

d. **Expressão Psicossocial**

Na Expressão Psicossocial a Mobilização Nacional visa à motivação de pessoas e da sociedade, com a finalidade de criar condições psicossociais favoráveis à cristalização da vontade nacional, no sentido de superar o óbice decorrente da concretização ou iminência de efetivação de uma Hipótese de Guerra.

No Preparo da Mobilização devem ser feitas pesquisas sócio-culturais visando a identificar traços, complexos e padrões culturais para que se possa desencadear, com a Comunicação Social, um conjunto de mensagens tais que se obtenha a conscientização e a motivação dos indivíduos e da sociedade quanto à necessidade de sua participação consciente no esforço de guerra.

Ênfase especial merecem os seguintes aspectos da Mobilização Nacional, na Expressão Psicossocial:

- Estímulo à formação e ao aperfeiçoamento de mão-de-obra necessária às atividades de interesse da Mobilização.
- Equilíbrio na distribuição demográfica da população, em especial nas áreas de fronteira.
- Nível de educação e saúde da população como um todo, ou em determinadas áreas geográficas ou de atividades humanas.
- Grau de sensibilidade da população quanto aos sentimentos cívicos em geral e, em particular, quanto aos problemas da Segurança Nacional.
- Grau de intensidade das operações psicológicas adversas.
- Situação da comunicação social.
- Educação moral e cívica da população.

6. DESMOBILIZAÇÃO NACIONAL

Cessados os motivos que determinaram a Execução da Mobilização, o País deverá retornar à condição de normalidade, onde os recursos são, em sua maior parte, canalizados para o Desenvolvimento. Surge, dessa forma, a figura da Desmobilização Nacional, conceituada como:

> ***“Conjunto de atividades empreendidas pelo Estado, com vistas ao retorno gradativo da nação à situação normal, uma vez cessados ou reduzidos em sua intensidade, os motivos determinantes da Execução da Mobilização Nacional”.***

Quando a situação de emergência caracterizada perde sua intensidade passa-se às providências relacionadas com o retorno da Nação à sua existência regular, que devem ser, também, planejadas e preparadas desde a situação normal.

Evidentemente, não se entenderá por isso uma simples volta às condições anteriores à Execução da Mobilização, o que é impossível. O conflito terá deixado

uma série de alterações, em boa parte irreversíveis; nas quatro Expressões do Poder Nacional terão ocorrido desgastes.

A Desmobilização Nacional deverá ser efetuada gradativamente, para não causar maiores prejuízos à vida nacional, particularmente para a estrutura e a infra-estrutura da Nação que, até então, estavam orientadas, prioritariamente, para o apoio às Ações Estratégicas de Segurança.

Com os prenúncios do fim da situação que determinou a Execução da Mobilização Nacional algumas medidas de Desmobilização Nacional devem ser tomadas, desde logo, sendo essa antecipação de grande relevância para o retorno à normalidade da vida nacional.

Alguns aspectos peculiares da Desmobilização Nacional nas Expressões do Poder podem ser delineados, tais como:

- **Na Desmobilização Política –** suspensão progressiva das restrições à liberdade individual e coletiva; readaptação da estrutura político-administrativa para o restabelecimento da normalidade política.
- **Na Desmobilização Econômica** – reconversão das atividades produtivas ao ritmo normal; absorção dos excedentes da produção.
- **Na Desmobilização Psicossocial** – criação de um clima interno favorável à retomada da normalidade; reintegração da força de trabalho às condições normais; amparo e readaptação dos incapacitados.
- **Na Desmobilização Militar** – redução da Expressão Militar às proporções compatíveis com as exigências da Segurança Nacional, em situação normal; liberação de restrições de atividades civis colocadas sob controle militar durante a emergência; reconversão de indústrias mobilizadas.

Da consideração desses e de muitos outros pontos defluirão os condicionamentos da intensidade e do ritmo da Desmobilização Nacional. Seu processo deverá ser dirigido pelos mesmos órgãos encarregados da Mobilização Nacional, com base nos planejamentos integrados de Mobilização.

A amplitude da Desmobilização Nacional depende da estrutura mobilizada ainda a ser mantida, com o intuito de propiciar o retorno gradativo à situação de normalidade, sem comprometimento da Segurança Nacional.

7. PLANEJAMENTO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL

a. Organização

A Mobilização Nacional por se constituir, quando decretada, em ato que interfere profundamente em todos os setores da vida nacional, inclusive no tocante às atividades da livre empresa, deve ser encarada como um recurso extremo a ser utilizado nas situações de emergência mais graves, oriundas de uma guerra. Se a Execução da Mobilização é uma decisão de grande magnitude e circunstancial, o seu Preparo, ao contrário, deve ser encarado como uma atividade inseparável das ações normais do Governo, pois as políticas governamentais em tempo de paz são voltadas primordialmente para o Desenvolvimento.

O Planejamento da Mobilização Nacional deve englobar tanto a fase do Preparo como a da Execução. O mesmo deve ocorrer com a Desmobilização Nacional, embora esta seja extremamente complexa, pelas dificuldades de visualização de projeções futuras.

As atividades de Mobilização Nacional comportam uma organização sob a forma de Sistema, tendo em vista os seguintes aspectos:

- Globalidade dos problemas, interessando a todos os níveis da Administração e às múltiplas e variadas atividades da vida nacional.
- Impossibilidade de soluções compartimentadas para os problemas de Mobilização, pelo fato de envolver todas as Expressões do Poder Nacional.
- Complexidade das atividades de Mobilização, na medida em que envolvem interesses da Nação, como um todo.
- Necessidades de orientação normativa, de supervisão técnica e de fiscalização específica a ser conduzida por um Órgão Central.

Ainda cabem aqui duas considerações básicas, com vistas à eficiência e eficácia do Sistema:

- O sistema deve assegurar o funcionamento, desde épocas normais, de um mecanismo flexível, capaz de elaborar e de manter atualizado um planejamento integrado da Mobilização Nacional e estar apto a mudar rapidamente a destinação de recursos de toda ordem a acelerar a produção de meios adicionais.

- O sistema deve também assegurar, ou pelo menos possibilitar, esforços convergentes, coerência e compatibilidade de programas, integração de recursos de toda ordem.

Finalmente, pode-se conceituar:

"Sistema Nacional de Mobilização é o conjunto de órgãos que, atuando de modo ordenado e integrado, objetiva planejar e realizar todas as fases da Mobilização e da Desmobilização Nacionais".

Em época de normalidade da vida nacional, o Sistema planeja as atividades relacionadas com a Execução da Mobilização Nacional, exercitando-as ao mesmo tempo em que acompanha e estimula o processo de Desenvolvimento, concorrendo para fortalecer o Poder Nacional.

Em situação de emergência, uma vez decretada a Mobilização Nacional, o Sistema conduz sua execução, visando à consecução das Ações Estratégicas de Emergências.

Ao prenunciar-se o fim da situação que determinou a Execução da Mobilização Nacional, o Sistema toma as medidas destinadas à Desmobilização, planejadas, também, desde a situação de normalidade.

b. **Requisitos para a Estrutura do Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB)**

O Sistema Nacional de Mobilização deve estruturar-se de acordo com as modernas técnicas de administração. Dentre os requisitos que a estrutura do Sistema deve satisfazer, destacam-se os seguintes:

- **Permanência**

O Sistema deve ter caráter permanente, para possibilitar o estudo e o planejamento prévios das providências a desencadear na Execução da Mobilização e, também, para assegurar a continuidade das medidas de fortalecimento do Poder Nacional; uma estrutura permanente para a Mobilização Nacional é condição indispensável à eficiência do respectivo planejamento.

- **Flexibilidade**

A mutação de intensidade das Ações Estratégicas de Emergência exige que alguns órgãos empregados nas atividades de Mobilização Nacional estejam em condições de, rapidamente, adaptar-se às situações de emergência. Os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Mobilização devem, pois, constituir verdadeiros núcleos de subsistemas capazes de serem rapidamente acionados no caso de decretação da Mobilização Nacional.

- **Alto Nível**

O Órgão Central do Sistema Nacional de Mobilização deve situar-se no mais alto nível governamental, com poder decisório capaz de compatibilizar o atendimento das necessidades mínimas da vida nacional com aquelas exigidas pela Segurança Nacional.

- **Âmbito Nacional**

As atividades da Mobilização Nacional exercem-se, de forma integrada, nas várias Expressões do Poder Nacional e nos diversos setores administrativos das esferas federal, estadual e municipal.

- **Unidade de Direção**

As atividades de Mobilização Nacional, sendo influenciadas por um complexo de fatores políticos, econômicos, psicossociais e militares, devem estar sob uma única direção central, que assegure convergência de esforços na capacitação do Poder Nacional.

c. **Estrutura do Sistema Nacional de Mobilização – SINAMOB**

O SINAMOB terá a seguinte estrutura:

1 – Órgão Central
2 – Sistema Setorial de Mobilização Militar
- Subsistema de Mobilização da Marinha
- Subsistema de Mobilização do Exército
- Subsistema de Mobilização da Aeronáutica
3 – Sistema Setorial de Mobilização Econômica e Social
- Subsistema de Mobilização Econômica
- Subsistema de Mobilização Social
4 – Sistema Setorial de Mobilização Política no Campo Interno
5 – Sistema Setorial de Mobilização Política no Campo Externo

6 – Sistema Setorial de Mobilização Psicológica

Integram o SINAMOB:

1 – A Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional – SADEN/PR, como Órgão Central.
2 – O Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA, como órgão coordenador do Sistema Setorial de Mobilização Militar.
3 – A Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN, como órgão coordenador do Sistema Setorial de Mobilização Econômica e Social.
4 – O Ministério da Justiça – MJ, como órgão coordenador do Sistema Setorial de Mobilização Política no Campo Interno.
5 – O Ministério das Relações Exteriores – MRE, como órgão coordenador do Sistema Setorial de Mobilização Política no Campo Externo.
6 – A Secretaria Especial de Comunicação da Administração Federal – SID, como órgão coordenador do Sistema Setorial de Mobilização Psicológica.
7 – Os Ministérios Militares, organizados em Subsistemas de Mobilização, conforme diretrizes de cada Força Singular.
8 – Os Ministérios Civis das áreas econômicas e social, organizados em Subsistema de Mobilização Econômico e Social.

OBS: O Serviço Nacional de Informações, dentro de suas atribuições, colaborará com o SINAMOB.

d. **Bases para o Planejamento da Mobilização Nacional**

O Anexo “A” exemplifica o Ciclo de Preparo da Mobilização Nacional, onde a Doutrina Básica de Mobilização Nacional, documento elaborado pela SADEN/PR e aprovado pelo Presidente da República – PR, tem por finalidade estabelecer normas, conceitos, princípios e métodos aplicáveis no trato da atividade. Suas principais finalidades consistem em:

- disseminar a orientação doutrinária; e
- integrar e coordenar os órgãos envolvidos no Sistema Nacional de Mobilização.

O Ciclo de Preparo tem início, com a elaboração, pelo Órgão Central do sistema, da Política Governamental de Mobilização Nacional, que expressará os Objetivos da Mobilização Nacional e estabelecerá as Diretrizes Governamentais de Mobilização Nacional, com a aprovação do PR, desencadeando a Fase de Orientação.

A Doutrina Básica e a Política Governamental de Mobilização Nacional servirão de base à elaboração dos documentos, a nível setorial, que resultarão nas Diretrizes Setoriais de Mobilização.

Em decorrência da orientação recebida, os diversos Ministérios estabelecerão Diretrizes Ministeriais para os seus órgãos subordinados. Esses, por sua vez, poderão também baixar Diretrizes e Instruções aos seus elementos executivos subordinados.

Em síntese, a Fase de Orientação da Mobilização se concretizará com a elaboração dos seguintes documentos condicionados pela Doutrina Básica de Mobilização Nacional – DBMN:

- Política Governamental de Mobilização Nacional – PGMN, a cargo da SADEN/PR e aprovada pelo PR. (Contendo as Diretrizes Governamentais de Mobilização Nacional – DGMN).
- Diretriz Setorial de Mobilização Militar – DSMM, elaborada pelo EMFA e aprovada pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior – CONCEM.
- Diretriz Setorial de Mobilização Econômica – DSME, a cargo da SEPLAN.
- Diretriz Setorial de Mobilização Social – DSMS, a cargo da SEPLAN.
- Diretriz Setorial de Mobilização da Política Externa – DSMPe, a cargo do MRE.
- Diretriz Setorial de Mobilização da Política Interna – DSMPi, a cargo do MJ.
- Diretriz Setorial de Mobilização Psicológica – DSMPs, a cargo da SID.
- Diretrizes Ministeriais de Mobilização – DMM, a cargo dos Ministérios Civis e Militares.
- Diretrizes e Instrução de Órgãos Subordinados – DI.

Deve-se enfatizar que, nos diversos níveis do Sistema Nacional de Mobilização, poderão ser elaboradas Doutrinas e Políticas, em consonância com os documentos que emanarem de seu Órgão Central.

Concluída a fase acima descrita, tem início o processo relativo à elaboração dos Planos de Mobilização, que, dinâmicos e permanentemente atualizados, serão elaborados, para cada HG, desde os menores níveis da estrutura sistêmica. Após exame e aprovação, serão consolidados pelos órgãos superiores, em sentido inverso à fase de orientação, dando origem aos Planos Ministeriais de Mobilização, Planos Setoriais de Mobilização e, atingindo o vértice da estrutura, ao Plano Nacional de Mobilização.

Os Planos serão, basicamente, os seguintes, no sentido da base ao ápice do SINAMOB:

- Planos de Mobilização dos Órgãos Subordinados – PM.
- Planos Ministeriais de Mobilização – PMM, a cargo dos Ministérios Civis e Militares.
- Plano Setorial de Mobilização Militar – PSMM, a cargo do EMFA e aprovado pelo CONCEM.
- Plano Setorial de Mobilização Social – PSMS, a cargo da SEPLAN.
- Plano Setorial de Mobilização da Política Externa – PSMPe, a cargo do MRE.
- Plano Setorial da Mobilização da Política Interna – PSMPi, a cargo do MJ.
- Plano Setorial de Mobilização Psicossocial – PSMPs, a cargo da SID.
- Plano Nacional de Mobilização – PNM, a cargo da SANDEN/PR.

Os Planos de Mobilização em todos os seus níveis, deverão conter dois tópicos básicos – um deles relativo às medidas a serem adotadas durante o período de normalidade da Nação e outro contendo as ações a serem desencadeadas por ocasião de decretação da Mobilização.

No primeiro tópico, baseando-se no confronto entre necessidade e disponibilidades efetuado pela Logística, deverão ser previstas medidas que contribuam para o fortalecimento do Poder Nacional, realçando os investimentos ambivalentes já mencionados anteriormente. Deverão também, ser postas em prática ações no sentido de prover soluções alternativas para aquelas necessidades que, mesmo de forma acelerada e compulsória, não puderem ser atendidas em tempo hábil, ante a iminência ou mesmo concretização de uma HG. Dentre as medidas a serem adotadas, citam-se, por exemplo: o incentivo à indústria bélica e à produção de materiais críticos, a dinamização da Mobilização Industrial por meio de encomendas educativas, a adequada formação das reservas militares, a descentralização geo-estratégica da produção de bens primários e secundários, dentre outras.

Compatível com o nível de planejamento, o primeiro tópico conterá basicamente:

- os recursos e meios em falta, através do acompanhamento da atividade de Logístico Nacional;
- a fixação dos níveis de mobilização a serem atingidos por ocasião da Execução;
- as medidas que possam contribuir para o fortalecimento do Poder Nacional, no campo da Segurança, visando a dar a prioridade necessária a projetos e programas de caráter ambivalente;
- a antecipação das ações a serem adotadas visando à adaptação dos meios que certamente serão transferidos, mesmo atendidas todas as necessidades pela Logística Nacional;
- o delineamento e preparação de soluções alternativas para as necessidades previstas que não puderem ser atendidas, mesmo de forma compulsória;
- a programação de encomendas educativas e formação de recursos humanos;
- a preparação dos instrumentos legais específicos a serem instituídos, caso decretada a Mobilização; e
- a previsão dos meios e recursos a serem transferidos no Poder Nacional, para que sejam atingidos os níveis de mobilização adequados.

Quanto ao segundo tópico, nele deverão estar previstas, em termos de ações a empreender, todas as medidas, já delineadas no primeiro tópico, de transformação e transferência, acelerada e compulsória de meios e recursos escassos, bem como daqueles que vierem a ser necessários, no decorrer do conflito. Deve-se ressaltar que à Mobilização caberá, ao acompanhar a atividade de Logística, considerar sempre a possibilidade de ocorrência prematura das diversas HG ou, por simplicidade, daquela que vier a ser definida na Política Governamental de Mobilização como sendo a mais importante.

Neste tópico do Plano de Mobilização, deverão ter realce:

- os aspectos de seu desencadeamento;
- as medias a serem adotadas e sua compulsoriedade;
- os prazos para execução de tais medidas;
- as transferências de meios a serem realizadas no Poder Nacional; e
- a produção e/ou aquisição de meios adicionais dentro de limites aceitáveis.

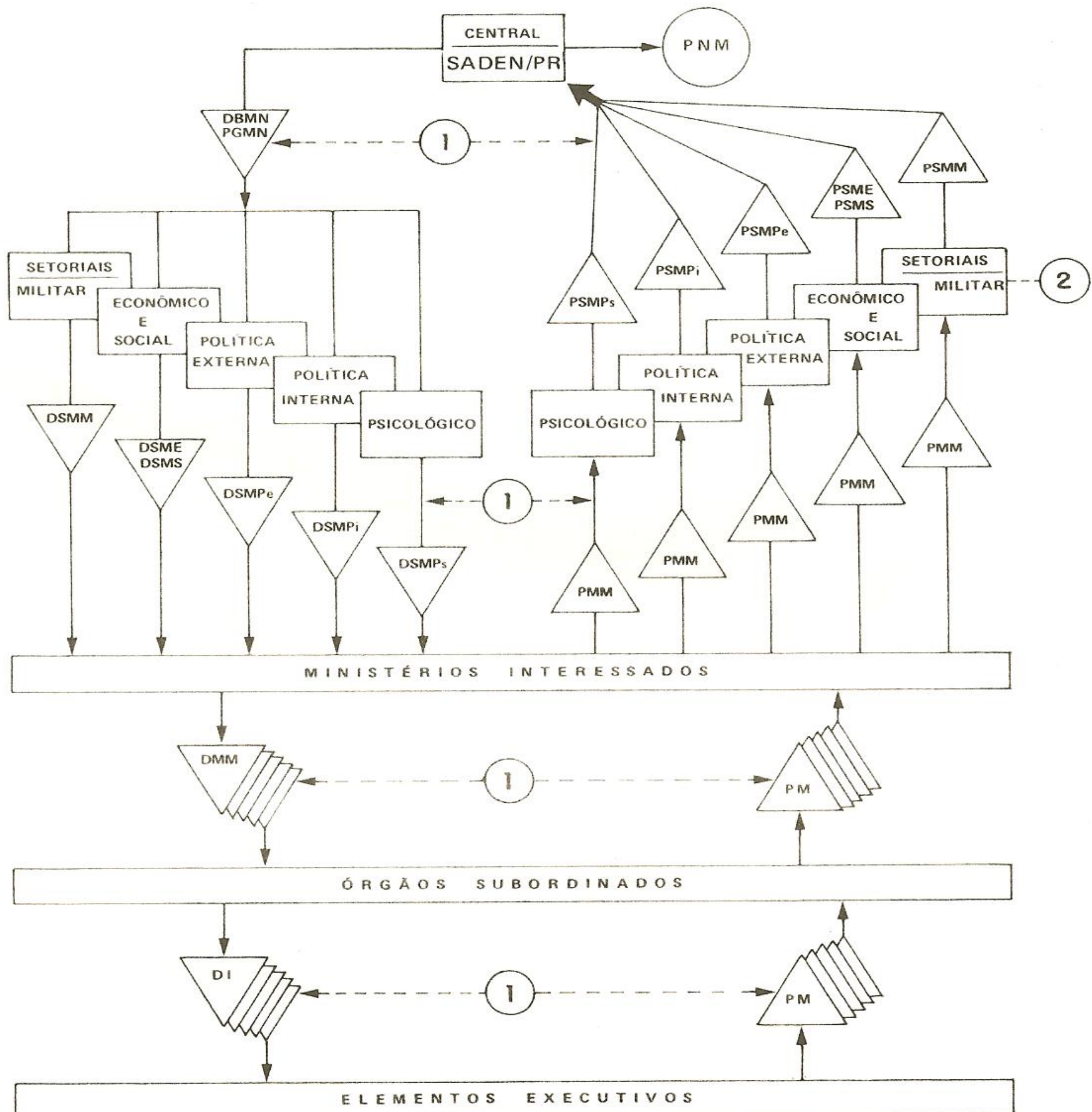
Cumpre ressaltar o aspecto dinâmico que deve caracterizar os Planos de Mobilização, com o delineamento constante de novas ações, na medida em que necessidades são superadas pela Logística ou pela própria de Mobilização ao completar e complementar aquela.

Claro também fica que, nos níveis mais baixos de Estrutura do SINAMOB, os Planos de Mobilização tornam-se efervescentes, diminuindo sua intensidade à medida que são consolidados nos escalões superiores, podendo-se depreender que, ao nível dos Planos Setoriais e do Plano Nacional de Mobilização, as atualizações terão periodicidade maior, com intervalos a serem ditados pela evolução conjuntural da Nação, nos campos da Segurança e do Desenvolvimento.

Finalmente, deve-se observar que não foram efetuadas, considerações a respeito do Preparo e da Execução da Desmobilização, tendo em vista, em princípio, sua complexidade, decorrente da grande dificuldade de visualização das possíveis medidas a serem adotadas por ocasião do término das hostilidades. A implementação do planejamento da Mobilização, certamente trará os conhecimentos necessários para a preparação, com antecedência, do retorno à normalidade.

ANEXO "A"

CICLO DE PLANEJAMENTO DA MOBILIZAÇÃO



Observações: (1) — INTERAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO

(2) — ÓRGÃOS SETORIAIS

MILITAR . . . . EMFA
ECONÔMICO E SOCIAL . . . . SEPLAN
POLÍTICA EXTERNA . . . . . . MRE
POLÍTICA INTERNA . . . . . . MJ
PSICOLÓGICO . . . . SID